Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 293 Primair Onderwijs

31 289 Voortgezet Onderwijs

Nr. 259 HERDRUK[1]

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2015

Het aantal asielzoekers in Nederland stijgt al enige tijd. In 2013 meldden zich 16.477 asielzoekers bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), in 2014 nam dit aantal toe naar 29.790. De leerplichtige kinderen van deze asielzoekers stromen gedurende het hele schooljaar in. Dit stelt scholen voor de uitdaging ook deze leerlingen onderwijs te bieden. Hiervoor is een toereikende bekostiging een voorwaarde.

In mijn brief van 12 februari jl. heb ik u geïnformeerd over de uitvoering van de motie lid Klaver c.s. (Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 59) over een adequate bekostiging van de opvang van vluchtelingenkinderen in het primair en voortgezet onderwijs (Kamerstuk 31 293/31 289, nr. 243). Naar aanleiding van deze brief heb ik op 23 februari jl. in een schriftelijk overleg de door u gestelde vragen beantwoord (Kamerstuk 31 293, nr. 244). Tevens heb ik aangegeven dat ik nader onderzoek of, en zo ja op welke wijze, de huidige regelingen aangepast moeten worden om te kunnen voldoen in geval van sterke fluctuaties in de leerlingaantallen. In deze brief informeer ik u over de resultaten van het onderzoek en de in het kader daarvan ontvangen signalen. Tevens geef ik aan welke consequenties ik hieraan verbind in relatie tot de huidige regelingen voor het primair en voortgezet onderwijs.

Naar aanleiding van de motie Klaver heb ik via de sectororganisaties en het LOWAN een oproep gedaan aan de scholen in het primair en voortgezet onderwijs om zich te melden als er knelpunten zijn ten aanzien van de financiering van het onderwijs aan asielzoekerskinderen.

Primair onderwijs

De totale omvang van de groep leerlingen in het primair onderwijs was eind januari 2015, 5.633 leerlingen. Dit zijn leerlingen in asielzoekers-

[1] I.v.m. een correctie in een verwijzing.

kst-31293-259-n1
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

centra, proces opvanglocaties en gezinslocaties en nieuwkomers, waaronder leerlingen uit Oost-Europese landen, die gedurende het hele schooljaar in het onderwijs instromen.

In het schriftelijk overleg heb ik aangegeven dat twee basisscholen zich hadden gemeld die aangaven financiële problemen te hebben. Nadien heeft zich nog een aantal basisscholen uit de provincie Limburg gemeld. Eén basisschool had een technische vraag over de bekostiging die door mij is beantwoord. Deze school biedt kortdurende opvang aan asielzoekerskinderen en vreemdelingen en heeft bijzondere bekostiging aangevraagd en ontvangen. Ik heb met deze school de afspraak dat, nadat de kortdurende opvang is beëindigd, gezamenlijk naar een redelijke oplossing wordt gezocht indien blijkt dat de bijzondere bekostiging onvoldoende is. De andere twee signalen heb ik recent ontvangen. Per situatie wordt besproken en beoordeeld wat nodig is voor een adequate bekostiging. Mijn streven is voor de zomer duidelijkheid te geven aan deze scholen. Indien nodig bied ik een maatwerkoplossing zoals ik heb gedaan bij de school met kortdurende opvang.

Samenwerking met COA en LOWAN

Ik onderhoud nauwe contacten met de betrokken organisaties voor asielzoekers en vreemdelingen. Wanneer zich een verwachte verhoogde instroom voordoet, wordt dit gemeld door het COA. Het LOWAN heeft contact met scholen en schoolbesturen en adviseert hen over onderwijs aan asielzoekers en nieuwkomers. Ook zal het LOWAN over een aantal weken informatie ontsluiten voor ieder type onderwijs dat te maken heeft met de opvang van nieuwkomers. Specifiek per type / soort onderwijs wordt ingegaan op de vorm en organisatie van het onderwijs en de wijze van onderwijsbekostiging. Om ervoor te zorgen dat alle basisscholen worden bereikt, wordt deze informatie ook via de PO-Raad ontsloten.

Onderzoek Inspectie van het Onderwijs

De inspectie publiceert deze zomer een rapport over de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs. De inspectie onderscheidt daarbij drie soorten van opvangvoorzieningen. De eerste soort omvat het onderwijs op basisscholen die zijn gekoppeld aan een asielzoekerscentrum. Bij de tweede soort gaat het om relatief zelfstandige nieuwkomersvoorzieningen (voor alle nieuwkomersleerlingen) gekoppeld aan een reguliere basisschool. Bij de derde soort voorzieningen gaat het om één of twee nieuwkomersklassen verbonden aan een basisschool.

De inspectie houdt vanaf november 2011 volgens het toezichtkader aangepast toezicht voor onderwijs aan nieuwkomers op de eerste en tweede soort voorzieningen en heeft daarover eerder gerapporteerd (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 159)). Voor de derde soort voorzieningen, één of twee nieuwkomersklassen verbonden aan een basisschool, zal de inspectie voor de eerste keer rapporteren. De inspectie zal met name rapporteren over de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers en asielzoekerskinderen. Zij zal daarbij onder andere ingaan op de bekwaamheid van leraren op dit thema, de beschikbare lesmethoden en de omstandigheden waaronder het onderwijs wordt gegeven. Ik zal u na het verschijnen van het rapport een beleidsreactie hierop doen toekomen.

Conclusie

Uit de tot nu toe ontvangen signalen blijkt dat in een beperkt aantal situaties de huidige regelingen niet goed uitwerken voor de betrokken scholen. Dit komt doordat deze scholen bijvoorbeeld voor kortere duur

onderwijs verzorgen of dat de leerlingenaantallen sterk fluctueren, waardoor deze scholen (een deel van) de bekostiging mislopen. Ook kunnen deze scholen in een bijzondere situatie verkeren waarbij zich een cumulatie van problemen voordoet, bijvoorbeeld in een gebied met een sterke krimp. Ik ben bereid voor deze situaties (en nieuwe situaties als deze zich aandienen) een maatwerkoplossing te bieden. Door deze maatwerkoplossingen in combinatie met de huidige regelingen, die in verreweg de meeste situaties voldoen, is er naar mijn mening sprake van een adequate bekostiging voor de basisscholen.

Voortgezet onderwijs

Op 1 oktober 2014 zijn er 6.401 nieuwkomers geteld in Nederland in het voortgezet onderwijs. Nieuwkomers zijn leerlingen die niet de Nederlandse nationaliteit hebben en die korter dan twee jaar in Nederland zijn.

Na de oproep van het LOWAN en de VO-raad hebben vijftien scholen zich gemeld. Hiervan ontvangen inmiddels twee scholen bijzondere bekostiging. Zes scholen hadden vragen die door mij zijn beantwoord. Ik ben nog met zeven scholen in gesprek.

De problematiek bij de scholen waarmee is gesproken, kenmerkt zich als volgt.

Sterk wisselende in- en uitstroom

Bij twee scholen was er sprake van een sterk wisselende in- en uitstroom van een specifieke groep leerlingen (alleenstaande minderjarige vreemdelingen). Bij één school zorgde dit voor dermate onzekere bekostiging dat is besloten deze achteraf te bekostigen, waarbij wordt uitgegaan van het gemiddelde aantal leerlingen per maand, in plaats van de gebruikelijke teldata. Deze bekostiging komt in plaats van de gebruikelijke bekostiging volgens de regeling Eerste opvang vreemdelingen. Bij de tweede school waar dit speelt is op dit moment geen bijzondere bekostiging nodig. Als de situatie van deze school verandert meldt deze school zich en wordt gekeken of bijzondere bekostiging nodig is.

Leerlingeninstroom na 1 oktober

In tegenstelling tot reguliere leerlingen, stromen nieuwkomers gedurende het schooljaar in. Het komt ook voor dat een school te maken heeft met de opening van een nieuw AZC vlakbij de school, wat zorgt voor een grotere toestroom van leerlingen. Eén school ontvangt hiervoor bijzondere bekostiging. Met de andere school waar dit speelt ben ik in gesprek om te kijken wanneer de leerlingen daadwerkelijk arriveren en of in dit geval ook maatwerk nodig is.

Daarnaast blijkt dat een deel van de leerlingen die na 1 oktober bij een school komen, al voor 1 oktober Nederland binnengekomen is en al op een andere school onderwijs heeft gevolgd.[2] Dat betekent dat deze leerlingen op 1 oktober op die eerdere school zijn meegeteld en dat deze school bekostiging heeft ontvangen voor deze leerlingen. Deze leerlingen worden niet dubbel bekostigd. Wel staat het scholen vrij om het geld dat ze hebben ontvangen voor deze leerling door te geven aan de volgende school.

[2] Ter indicatie, tussen 1 oktober 2013 en 1 oktober 2014 zijn 375 nieuwkomers tussentijds overgestapt naar een andere school, waarbij gecorrigeerd is voor de normale overstap na het einde van het schooljaar. Dit is 7,7% van het totaal aantal nieuwkomers op 1 oktober 2013.

Uit de gesprekken met scholen blijkt dat de regelingen voor de meeste scholen in het voortgezet onderwijs goed werken. Het LOWAN en de VO-raad herkennen dit beeld. Er zijn echter een paar scholen met uitzonderlijke situaties die vragen om maatwerk. Kern van de problematiek in het voortgezet onderwijs is een grote toename van nieuwkomers na 1 oktober, waardoor financiële tekorten kunnen ontstaan. Scholen krijgen in dit geval wel een adequate bekostiging, maar ontvangen deze middelen vaak te laat.

Om scholen tegemoet te komen die na 1 oktober een toename van nieuwkomers hebben, pas ik de nieuwkomersregeling hierop aan. Hierdoor kunnen scholen al op 1 april de nieuwkomers tellen die na 1 oktober zijn binnengekomen en ontvangen de scholen een deel van de bekostiging voor deze nieuwkomers een half jaar eerder. Ik streef ernaar om vanaf 1 april 2016 deze tweede teldatum in te voeren. Het betreft hier een budget neutrale aanpassing waarbij scholen alleen eerder beschikken over de middelen zodat dit beter aansluit bij hun liquiditeitsbehoefte. De uitvoeringsconsequenties van deze beoogde oplossing worden in kaart gebracht. Nog steeds blijft maatwerk nodig bij scholen die in een uitzonderlijke situatie verkeren. LOWAN en de VO-raad blijven het aanspreekpunt voor deze scholen, waarna OCW met de scholen zoekt naar oplossingen.

De scholen waarmee ik heb gesproken benoemden ook een aantal andere aandachtspunten.

Bevoegdheden en bekwaamheden

Het onderwijs aan leerplichtige asielzoekers wordt doorgaans verzorgd in een zogenoemde internationale schakelklas. De specifieke onderwijsbehoefte van deze leerlingen sluit niet altijd aan op de gebruikelijke bekwaamheden van een docent in het voortgezet onderwijs. Scholen wijzen erop dat zij vaak leraren met een PABO-opleiding en leraren met een specialisme in het NT2-onderwijs hiervoor hebben aangetrokken. Zij achten dit wenselijk, omdat deze leerlingen een pedagogisch-didactisch klimaat nodig hebben dat past bij de stijl van lesgeven van PABO-docenten. Daarnaast ligt de focus bij nieuwkomers op het leren van Nederlands. Het Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs Amsterdam (ITTA) geeft aan dat een opleiding in het NT2-onderwijs de kwaliteit van het onderwijs sterk verbetert. Ik onderzoek in hoeverre deze praktijk in overeenstemming is met de geldende regels voor bevoegdheden en bekwaamheden en of deze op dit gebied aanpassing behoeven.

Doorstroom naar het regulier onderwijs

In het voortgezet onderwijs vormt de doorstroom van leerlingen naar het regulier onderwijs een knelpunt. Het LOWAN en het ITTA zijn recent gestart met de uitwerking van een ontwikkelingsperspectief om de doorstroom te bevorderen. Dit ontwikkelingsperspectief zal naar verwachting na de zomer door een aantal scholen worden getest.

Huisvesting

In het primair onderwijs is het COA verantwoordelijk voor de bekostiging van de huisvesting. In het voortgezet onderwijs is de gemeente hiervoor verantwoordelijk. Ik ben met gemeenten en het COA in overleg om te kijken of het wenselijk is de bekostiging van de huisvesting in het voortgezet onderwijs ook over te dragen aan het COA.

Samenwerking met G4

Twintig procent van de nieuwkomers in het voortgezet onderwijs gaat naar school in één van de G4 gemeenten. Ik ben, voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs, met de G4 in overleg om een gezamenlijk agenda op te stellen over het onderwijs aan nieuwkomers. Met de G4 zullen de knelpunten worden geïnventariseerd en zal worden bepaald welke eventuele aanvullende acties nodig zijn van OCW en van de steden om dit onderwijs te verbeteren.

De fluctuerende in- en uitstroom van asielzoekerskinderen en vreemdelingen vraagt een blijvende afstemming met de betrokken organisaties. Hier blijf ik me voor inzetten. Alle kinderen die zich in Nederland bevinden hebben immers recht op onderwijs en het is een kerntaak van de overheid om de randvoorwaarden voor goed onderwijs te blijven waarborgen.

Conclusie

De regelingen in het voortgezet onderwijs zijn in principe afdoende. Scholen lopen echter wel aan tegen instroom van nieuwkomers na 1 oktober. Daarom introduceer ik een tweede teldatum voor de nieuwkomersregeling, 1 april. De beoogde inwerkingtreding van deze teldatum is 1 april 2016.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker